

Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP

Algieri, Franco; Bauer, Thomas; Brummer, Klaus

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Algieri, F., Bauer, T., & Brummer, K. (2005). *Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP*. (CAP Analyse, 1/2005). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-117206>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Franco Algieri, Thomas Bauer, Klaus Brummer

Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP

Franco Algieri und Thomas Bauer sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Dr. Klaus Brummer ist Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung. Dieser Beitrag ist im Rahmen des Projekts 'Europas weltpolitische Mitverantwortung' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung durchführt.

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
2. GASP: Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung europäischer Außenpolitik	5
2.1. Der Außenminister der Union	6
2.2. Der Europäische Auswärtige Dienst	8
2.3. Änderung der Ratsformation	9
2.4. Europäische Beschlüsse, gemeinsame Strategien, Standpunkte und Aktionen	9
3. ESVP: Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit	10
3.1. Erweitertes Aufgabenspektrum	10
3.2. Die Europäische Verteidigungsagentur	11
3.3. Solidarität und Beistand	13
4. Weitere Mechanismen zur flexiblen Kooperation für GASP und ESVP	14
4.1. Verstärkte Zusammenarbeit	14
4.2. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	15
5. Fazit	17
Anmerkungen	18

Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP

Zusammenfassung

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sieht verschiedene Anpassungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der darin verankerten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vor, die die Europäische Union (EU) in die Lage versetzen sollen, die sicherheitspolitischen Herausforderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts zu bewältigen. Angesichts des drohenden Scheiterns des Verfassungsvertrags stellt sich die Frage, inwieweit die EU auch ohne die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung von Flexibilität und Kohärenz zu einem wirkungsvollen Akteur der internationalen Sicherheitspolitik werden kann. Die Chancen dafür stehen nicht schlecht. Institutionelle Neuerungen wie die Einführung des Außenministers der Union, die Etablierung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes oder ein verändertes Aufgabenprofil des Rats *Auswärtige Angelegenheiten*, sind nicht notwendigerweise von der Ratifikation des Verfassungsvertrags abhängig. Eine Erweiterung des sicherheitspolitischen Aufgabenspektrums ist spätestens seit Annahme der Europäischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2003 im Gange. Die Europäische Verteidigungsagentur, die europäische Rüstungsprojekte koordinieren soll, ist ebenfalls bereits im Jahr 2004 gegründet worden. Die von der Verfassung vorgesehene Beistandsklausel könnte durch eine gemeinsame Erklärung der Mitgliedstaaten dem Vertragswerk beigefügt werden. Flexible Kooperation und Gruppenbildung im sicherheitspolitischen Bereich, wie sie von der Verfassung ermöglicht würden, sind derzeit zwar nicht im EUV vorgesehen, gleichwohl entsprechen sie der europäischen Praxis: Militärische Operationen der EU wie jene in der Demokratischen Republik Kongo wurden auch bisher schon nur von einer Gruppe von EU-Staaten durchgeführt.

Einige der wichtigsten im Verfassungsvertrag vorgesehenen Instrumente, Institutionen und Handlungsoptionen sind also bereits auf den Weg gebracht oder in der politischen Praxis der EU verankert. Andere der angedachten Neuerungen ließen sich ebenfalls ohne Verfassung einführen. Dennoch wäre die Annahme des Verfassungsvertrags auch für die GASP und die ESVP ein wichtiger Schritt, da damit eine Vielzahl von Entwicklungen in einen einheitlichen formalen Rahmen gebracht und somit nicht zuletzt Profil und Glaubwürdigkeit der EU gegenüber anderen internationalen Akteuren gestärkt würden.

1. Einleitung

Die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen für die EU-25 sind vielfältig. Grundsätzlich steht die Neuordnung der internationalen Beziehungen im beginnenden 21. Jahrhundert zur Diskussion. Für die EU besteht die Aufgabe darin, ihr Selbstverständnis als globaler Akteur zu klären. Damit verknüpft sich zum einen die Bestimmung des Verhältnisses der Union zu anderen internationalen Akteuren. Nicht ausschließlich wegen des Kriegs im Irak, haben sich die Beziehungen zu den USA abgekühlt. Aufstrebende Weltmächte, allen voran China und Indien, handeln mit zunehmendem Selbstbewusstsein in der internationalen Politik, wovon die EU nicht unberührt bleibt. Zum anderen sieht sich die EU gefordert, differenzierte Handlungsoptionen und die hierfür notwendigen operativen Fähigkeiten zu entwickeln, um den neuen sicherheitspolitischen Gefährdungen entgegenwirken zu können.¹ Wie die Anschläge von Madrid und London zeigten, sind auch Mitgliedstaaten der EU im Fokus des transnationalen Terrorismus. Darüber hinaus besteht eine weit reichende Themenpalette sicherheitspolitischer Herausforderungen, die von der Proliferation von Massenvernichtungswaffen bis zum Scheitern von Staatssystemen reichen. Nicht zu übersehen sind außerdem die Entwicklungs-, Armuts- und Umweltprobleme in vielen Regionen der Welt und ihr Zusammenhang mit den beschriebenen Gefährdungen.

Internationale
Herausforderungen

Um den Anforderungen als umfassend handlungsfähiger und globaler Akteur gerecht zu werden, ist die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der darin eingebundenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine der dringlichsten Aufgaben der EU. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa hat hierzu einige bemerkenswerte Veränderungen vorgesehen, die qualitative Fortschritte mit sich brächten. Der Vertrag würde dem auswärtigen Handeln der Union größere Kohärenz verleihen, ihre militärischen Aktionsmöglichkeiten zur Umsetzung ihrer außenpolitischen Ziele erweitern sowie die Optionen für ein flexibles, d.h. nicht alle Mitgliedstaaten der Union umfassendes Vorgehen erhöhen. Doch nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden verstärkten sich auch in anderen Mitgliedstaaten der EU die kritischen öffentlichen Debatten zum Verfassungsvertrag. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben daraufhin eine „Denkpause“ vereinbart, in der geprüft werden soll, wie das Verfassungsprojekt weiter verfolgt werden kann.² Werden die im Verfassungsvertrag festgehaltenen Vorgaben nur als eine Episode konzeptioneller Überlegungen in künftigen Analysen zur GASP/ESVP vermerkt werden? Oder bestehen Möglichkeiten, diese Reformen dennoch ganz oder teilweise, d.h. gegebenenfalls auch ohne Verfassungsvertrag, umzusetzen?³ Die Herausforderung liegt darin, die für eine EU-25 unzureichende Ordnungsgrundlage des Vertrags von Nizza zu optimieren.⁴

GASP-Reform und
Verfassungsvertrag

2. GASP: Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung europäischer Außenpolitik

Ein wiederkehrender Kritikpunkt am auswärtigen Handeln der EU richtet sich auf die häufig unzureichende oder fehlende Kohärenz der betroffenen Politikbereiche – von der Entwicklungspolitik über die Handelspolitik bis hin zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Des Weiteren wird der Dualismus Kommission / Rat und der sich darin manifestierende Gegensatz von Gemeinschaftsmethode und intergouvernementaler Politik regelmäßig als ein Beispiel für die strukturelle Schwäche europäischer Außenpolitik genannt. Die institutionelle Zusammenführung der die

Kohärenz und Koordination

europäische Außenpolitik prägenden Akteure stellt ein vorrangiges Reformprojekt dar.

2.1. Der Außenminister der Union

Ein zentraler Akteur

Im Verfassungsvertrag wird einem neuen Akteur, dem Außenminister der Union, eine zentrale Rolle beim auswärtigen Handeln der EU zugeordnet. Er könnte die außenpolitischen Ressourcen auf supranationaler Ebene bündeln und dadurch für mehr Kohärenz sowie generell für eine bessere Außendarstellung der Union sorgen. Durch seine zweifache institutionelle Zuordnung, d.h. im Rat und in der Kommission, würde sich auch ein Ansatzpunkt bieten, über den das Spannungsfeld *gemeinschaftlich* versus *intergouvernemental* überwunden werden könnte. Laut Verfassungsvertrag soll der Außenminister mit qualifizierter Mehrheit durch den Europäischen Rat und mit Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission (Art. I-28 Abs. 1 VVE) ernannt werden. Für den Fall eines Nichtzustandekommens des Verfassungsvertrags könnte durch ein Vertragsänderungsverfahren gemäß Artikel 48 EUV-N die Grundlage für die Bestimmung des Außenministers gelegt werden. Der Wahlmodus könnte jenem des Verfassungsvertrags entsprechen. Bezüglich der Zustimmung des Präsidenten der Kommission muss jedoch, wie an späterer Stelle beschrieben, die *Doppelhut*-Rolle des Außenministers der Union geklärt sein.

Generell könnte der Außenminister eine Reihe der ihm zugeordneten Funktionen ohne eine tief greifende Änderung des bestehenden Vertragsrahmens übernehmen. Hierzu zählen:

- der Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten (Art. I-28 Abs. 3 VVE);
- die Funktion als „Gesicht und Stimme“ der Union im Bereich der GASP gegenüber Dritten, die Durchführung des politischen Dialogs und die Vertretung des Standpunkts der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (Art. III-296 Abs. 2 VVE);
- die Teilnahme an den Arbeiten des Europäischen Rats (Art. I-21 Abs. 2 VVE);
- sowie das Entwerfen von Vorschlägen zur Festlegung der GASP und deren Durchführung im Auftrag des Ministerrats (Art. I-28 Abs. 2 VVE).

Institutionelle Zuordnung

Problematischer stellt sich die Einbindung des Außenministers der Union einerseits in den Rat und andererseits in die Kommission dar. Der Verfassungsvertrag sieht vor, dass der Außenminister innerhalb der Kommission einer der Vizepräsidenten und für den Bereich der Außenbeziehungen wie auch der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns verantwortlich sein soll (Art. I-26 Abs. 5 und Art. I-28 Abs. 4 VVE). In diesem Kontext unterläge er den für die Arbeitsweise der Kommission geltenden Verfahren, was jedoch nicht zu einer Beeinträchtigung seiner Funktion im Rahmen des Rats bzw. bei der Leitung der GASP führen dürfte (Art. I-28 Abs. 4 VVE). Wenn die Mitgliedstaaten auch weiterhin an einem *doppelhütigen* Außenminister festhalten, wird zu prüfen sein, wie die genaue Festschreibung seines Wirkens in beiden Organen durch eine interinstitutionelle Vereinbarung festgelegt werden kann.⁵ Dabei ist jedoch zu beachten, welchen Veränderungen die Kommission unterliegen wird.

Entsprechend der Vorgaben des Verfassungsvertrags obläge der Kommission die Außenvertretung der Union mit Ausnahme der GASP und der übrigen in der

Verfassung vorgesehenen Fälle (Art. I-26 Abs. 1 VVE). Kritisch angemerkt wurde, dass durch den Außenminister als Mitglied der Kommission, die Gefahr einer Unterhöhlung der vom Rat unabhängigen Initiativmacht der Kommission bestünde, da die Kommission nur im Zusammenwirken mit dem Außenminister Vorschläge einbringen könnte.⁶ Umgekehrt kann argumentiert werden, dass sich über den Außenminister als Mitglied des Kollegiums eine neue Mitwirkungsmöglichkeit an der Außenvertretung im Rahmen der GASP ergeben könnte.

Zwischen Kommission
und Rat

Dem Verfassungsvertrag folgend, befände sich der Außenminister der Union in einem dreiseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Durch den Doppelhut zum einen gegenüber dem Rat und zum anderen gegenüber der Kommission. Hinzu käme der vorgesehene Präsident des Europäischen Rats, der, zwar unter der Eingrenzung auf seine Ebene und unbeschadet der Befugnisse des Außenministers, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahrnehmen soll (Art. I-22 Abs. 2 VVE). In diesem Akteursgeflecht bestünde die Gefahr einer Einengung der Funktion des Außenministers. In einem negativen Szenario, das von Macht- und Prestigekämpfen zwischen Kommission und Rat und zwischen Europäischem Rat und Außenminister gekennzeichnet ist, könnte es neben institutionellen „Kompetenzrangeleien“⁷ zu einer Schwächung bis hin zur Beeinträchtigung der Effektivität außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU kommen.

Kompetenzstreitigkeiten

Der Verfassungsvertrag wirft hinsichtlich des Akteurs Außenminister einige Fragen auf. Was soll geschehen, wenn der Außenminister in einen Interessenkonflikt zwischen Rat und Kommission geriete und er diesen in seiner Doppelfunktion nicht ausgleichen kann? Werden Entscheidungen auf der Ebene des Europäischen Rats dadurch unumgänglich?⁸ Was ergibt sich für das Profil des Außenministers, wenn eine Gruppe von großen Mitgliedstaaten beabsichtigt, ihre außenpolitischen Interessen auch gegen dessen Widerstand durchzusetzen? In der Vergangenheit wurde gerade die Parallelität von Aktivitäten des Hohen Vertreters und einzelner Mitgliedstaaten sowie einer damit häufig verbundenen unterschiedlichen Interessenartikulation gegenüber Dritten als Schwäche der GASP empfunden.

Ungeklärte Fragen

Entgegen einer euphemistischen Beurteilung des Außenministers als Doppelhut sollte alternativ darüber nachgedacht werden, ob sich der Akteur Außenminister in dieser Phase der Denkpause nicht auch neu definieren ließe. So könnte vor dem Hintergrund einer unvermeidlichen Differenzierung des Integrationsprozesses über einen Außenminister nachgedacht werden, der einem in seinem Kompetenzumfang deutlich aufgewerteten, aber weiterhin dem Rat zugeordneten Akteur entspräche. Dadurch bliebe es weiterhin bei der Trennung zwischen Kommission und Rat und die oben genannten Anmerkungen zur Kohärenzschwäche europäischer Außenpolitik würden weiter vorgebracht. Doch das Zusammenspiel zwischen Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die GASP, und dem früheren Kommissar für Außenbeziehungen Christopher Patten, bzw. der jetzigen Kommissarin Benita Ferrero-Waldner, zeigt, dass aus den getrennten Ämtern nicht zwangsläufig Friktionen erwachsen müssen. Eine entsprechende Koordination sowie ein nicht zu unterschätzendes gutes persönliches Zusammenwirken der jeweiligen Amtsträger vorausgesetzt, würde die Handlungsfähigkeit der EU im Falle der Einsetzung eines Außenministers mit nur einfacher institutioneller Zuordnung nicht wesentlich geschwächt.

Lösungsansätze

2.2. Der Europäische Auswärtige Dienst

Personelle Infrastruktur

In engem Zusammenhang zur Rolle des Außenministers der Union und der Stärkung europäischer Außenpolitik steht der im Verfassungsvertrag genannte Europäische Auswärtige Dienst (Artikel 296 Absatz 3 VVE). In einer der Verfassung beigefügten Erklärung werden der Generalsekretär des Rats / HoheVertreter der GASP, die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu angehalten, nach Unterzeichnung der Verfassung die Vorarbeiten für den Auswärtigen Dienst aufzunehmen (Erklärung Nr. 24). Die Vorbereitungen für den Auswärtigen Dienst begannen zügig, verbunden mit diversen Kontroversen und ungelösten Fragen. Die wohl zentrale Frage richtet sich auf die institutionelle Verankerung des Dienstes.⁹ Im Juni 2005 sollte der Fortschrittsbericht zur Errichtung des Dienstes den Staats- und Regierungschefs vorgelegt werden. Aufgrund der oben genannten Entscheidung für eine Denkpause, schien es den Mitgliedstaaten nicht ratsam, den Bericht in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zu erwähnen. Dennoch sollen die Überlegungen hierzu weitergeführt werden, wenngleich sich aber bei einigen Mitgliedstaaten eine zurückhaltende Position abzeichnet.

Koordination und Präsenz

Sollten die Mitgliedstaaten sich aber auf den Außenminister für die Union einigen, dann würde zur Unterstützung seiner Handlungsfähigkeit der Auswärtige Dienst unausweichlich. Dessen Einrichtung könnte ebenfalls ohne Verfassungsvertrag erfolgen. Hierzu sollte die Möglichkeit einer interinstitutionellen Vereinbarung geprüft werden. Ob für einen Außenminister mit Doppelhut oder mit einfacher institutioneller Zuordnung, dem Dienst käme auf jeden Fall eine zentrale Unterstützungsfunktion bei der Vorbereitung und Implementierung europäischer Außenpolitik zu. Er übernehme außerdem eine zentrale Koordinierungsfunktion hinsichtlich des auswärtigen Handelns der Mitgliedstaaten sowie zwischen nationaler und supranationaler Ebene. Positive Effekte wären für die Kohärenz wie auch für die Sichtbarkeit europäischer Außenpolitik zu erwarten.

Institutionelle Verankerung

Als schwierig kann sich die Zuordnung des Europäischen Auswärtigen Dienstes im institutionellen Gefüge der EU erweisen. So kann an einen Dienst als eine Einrichtung *sui generis* mit eigener Struktur gedacht werden, der jedoch nicht als neue Institution mit eigenem Budget zu verstehen wäre. Ihm könnten die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission und aus dem Generalsekretariat des Rats die Direktion Außenbeziehungen, die Policy Unit, das SITCEN wie auch der Militärstab zugeordnet werden. Eine Kontrolle durch das Europäische Parlament bliebe unwahrscheinlich. Eine enge Anbindung des Dienstes an die Kommission, bis hin zur Eingliederung in organisatorischer und haushaltsmäßiger Hinsicht in deren Dienststellen, würde einer Schwächung des Gemeinschaftsmodells entgegenwirken und eröffnete dem Parlament einen gewissen Einfluss.¹⁰ Eine solche Option wäre jedoch mit dem Modell des beschriebenen Außenministers mit Einfachzuordnung nicht vereinbar.

Zuständigkeiten

Im Kontext der Stellung des Dienstes sind auch die damit verbundenen Themen zu sehen, die von ihm aufgegriffen würden. Soll er sich im umfassenden Verständnis mehr als nur den eindeutig der GASP/ESVP zuzuordnenden Fragen widmen, wie beispielsweise den Beziehungen zu Drittstaaten, der Nachbarschaftspolitik, Katastrophenhilfe, Entwicklungspolitik oder gar der Handelspolitik? Sowohl bei kleineren Mitgliedstaaten wie auch bei Frankreich und Großbritannien besteht eine erkennbare Zurückhaltung gegenüber einem machtvollen und the-

matisch zu stark ausgebildeten Dienst. Während die kleinen Staaten Befürchtungen gegenüber einer Dominanz durch einige der großen Staaten hegen, sind für die Regierungen in London und Paris Einschränkungen ihrer nationalen Außenpolitiken nur begrenzt akzeptabel.

Damit zusammenhängend ist die Zusammensetzung des Dienstes zu beachten. Entsprechend der Vorgaben des Verfassungsvertrags soll er aus Beamten der einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rats und der Kommission sowie aus abgeordneten Beamten der Mitgliedstaaten gebildet werden. Diese Zusammensetzung ließe sich sowohl im Modell Außenminister als Doppelhut wie auch im Modell Außenminister mit einfacher institutioneller Zuordnung weiter verfolgen. Bereits in der jetzigen Situation, in der die außen- und sicherheitspolitische Koordinierung dem Generalsekretär des Rats als Hoher Vertreter der GASP obliegt, ist ein funktionierendes Zusammenspiel auf Ebene der Fachbeamten zu konstatieren. Durch den Dienst würde ein Lernprozess initiiert, der zwar durchaus langwierig sein kann, durch den sich aber das Zusammenfügen unterschiedlicher bürokratischer Kulturen und Denkweisen verbessern ließe.¹¹ Inwiefern jedoch eine Stärkung des außenpolitischen Machtzentrums Rat der Herausbildung einer gemeinsamen außenpolitischen Kultur dienlich wäre, bleibt zu hinterfragen.

Personalrekrutierung

2.3. Änderung der Ratsformation

Dem Verfassungsvertrag folgend, soll der Rat, entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rats, in der Zusammensetzung Auswärtige Angelegenheiten für die Gestaltung des auswärtigen Handelns der Union zuständig sein und dafür Sorge tragen, dass dieses kohärent ist (Art. I-24 Abs. 3 VVE). Hierfür arbeitet der Rat mit der Kommission zusammen und wird vom Außenminister der Union unterstützt (Art. III-292 Abs. 3 VVE). Der Rat ist folglich das Forum zur Koordination der Tätigkeiten des Außenministers der Union und der mit auswärtigen Angelegenheiten betrauten Ministern in den Mitgliedstaaten (Art. III-301 VVE). Durch diese Herauslösung der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten soll eine Entlastung der Außenminister und eine Rückbesinnung auf deren eigentliche Kernzuständigkeiten erreicht werden.¹² Ein derartiger Reformschritt ist ebenfalls nicht vom Verfassungsvertrag abhängig und könnte entsprechend einer Entscheidung des Rats Allgemeine Angelegenheiten vollzogen werden.¹³

Rat Auswärtige
Angelegenheiten

2.4. Europäische Beschlüsse, gemeinsame Strategien, Standpunkte und Aktionen

Der Verfassungsvertrag sieht eine Neubezeichnung und -einteilung von Rechtsakten vor. Für die GASP sind die Europäischen Beschlüsse zu beachten. Mittels dieser legt die Union die von ihr durchzuführenden Aktionen und die von ihr einzunehmenden gemeinsamen Standpunkte fest (Art. III-294 Abs. 3 lit. b VVE). Die bisherigen Verfahren – gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte – werden nun einer Form von Rechtsakt zugeordnet.

Formale Neuerungen

Die gemeinsame Strategie (Art. 13 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 3 EUV-N) spiegelt sich in Artikel III-203 VVE wider. Auf Empfehlung des Rates soll der Europäische Rat in Europäischen Beschlüssen einstimmig die Umsetzung der strategischen Interessen und Ziele der Union festlegen. Diese können geographischer (d. h. die Beziehungen der Union zu einem bestimmten Land oder zu einer Region betreffend) und thematischer Art sein. In ihnen sind die Geltungsdauer und die von der Union

Strategieentwicklung

und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel festzulegen (Art. III-293 Abs. 1 VVE). Die gemeinsame Aktion (Art. 14 EUV-N) findet sich in Artikel III-297 des Verfassungsvertrags. Für das operative Vorgehen der Union als Reaktion auf eine spezifische internationale Situation erlässt der Rat Europäische Beschlüsse, in denen die Ziele, der Umfang, die der Union zur Verfügung stehenden Mittel und gegebenenfalls auch der Zeitraum zur Durchführung der Aktion festgelegt sind (Art. III-297 Abs. 1 VVE). Entsprechend reflektiert Artikel III-298 die gemeinsamen Standpunkte (Art. 15 EUV-N) des Vertrags von Nizza.

Entscheidungsfindung

Auch im Verfassungsvertrag bleiben die Möglichkeiten zur Abweichung von der Einstimmigkeit eng begrenzt (Art. I-40 Abs. 6 und Art. III-300 VVE). Hinsichtlich der im Rahmen der GASP anzuwendenden Verfahren bei der Beschlussfassung bringt der Verfassungsvertrag zwar Änderungen, jedoch keinen entscheidenden Durchbruch. Das bestehende Prinzip, wonach der Europäische Rat die Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen kontrolliert, bleibt unangetastet.

Bekannte Probleme

Ohne Verfassungsvertrag würde sich das bekannte Muster der gemeinsamen Strategien, Aktionen und Standpunkte fortsetzen. Hinsichtlich der Nutzung von Mehrheitsentscheidungen bliebe es ebenfalls bei den im Vertrag von Nizza festgelegten Vorgaben. Ob mit oder ohne Verfassung, die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten gegenüber einer weiterreichenden Abtretung von Souveränität im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auf die supranationale Ebene ist weiterhin stark ausgeprägt.

3. ESVP: Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit

Die militärische Dimension

Als Teil der GASP ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verstehen. Sie hat sich seit Ende des vergangenen Jahrzehnts mit einer bemerkenswerten Dynamik entwickelt. Trotz offensichtlicher Schwächen bei den entsprechenden Fähigkeiten und Instrumenten, steht der EU nun auch die Möglichkeit offen, ihr außen- und sicherheitspolitisches Handeln um militärische Maßnahmen zu ergänzen.

3.1. Erweitertes Aufgabenspektrum

Europäische
Sicherheitsstrategie

Das Spektrum der unter dem Begriff *Petersberg-Aufgaben* subsumierten Maßnahmen (Art. 17 Abs. 2 EUV-N), d. h. humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, wird im Verfassungsvertrag präzisiert und erweitert (Art. III-309 VVE). Dabei berücksichtigt der Verfassungstext auch die in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 aufgeführten Hauptbedrohungen durch Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und zerfallende Staatssysteme. Missionen der Europäischen Union können künftig folgende Maßnahmen und Aufgaben umfassen:

- Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,
- Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens, sowie
- Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Ziel, Umfang und Durchführungsbestimmungen der Missionen im erweiterten Spektrum der Petersberg-Aufgaben sollen vom Rat in Europäischen Beschlüssen einstimmig festgelegt werden (Art. III-309 Abs. 2 VVE). Wie auch schon im Vertrag von Nizza (Art. 25 EUV-N) bestimmt, soll das Politische und Sicherheitspolitische Komitee die politische Kontrolle und die strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen wahrnehmen, künftig jedoch nicht nur unter der Verantwortung des Rats, sondern unter der doppelten Verantwortung des Rats und des Außenministers der EU (Art. III-307 Abs. 1 VVE). Der Außenminister und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee sind außerdem, unter der Aufsicht des Rats, für die Koordination der zivilen und militärischen Aspekte von EU-Missionen zuständig (Art. III-309 Abs. 2 VVE).

Zuständigkeiten

Neu in der Verfassung ist ferner, dass der Rat eine nicht exakt angeführte Zahl besonders befähigter und einsatzwilliger Mitgliedstaaten beauftragen kann, Missionen im rechtlichen Rahmen wie im Namen der Union durchzuführen. Die handelnden Staaten erhielten durch die Einbindung ihrer Aktivitäten in den EU-Rahmen eine größere Legitimität und die Union ihrerseits könnte durch solche Missionen weltpolitisch an Profil gewinnen.

Operative Umsetzung

Ein Blick auf die bisherigen EU-Missionen zeigt jedoch, dass diese bereits der im Verfassungsvertrag festgehaltenen Logik entsprechen. An keiner der unter europäischer Flagge stehenden Missionen waren alle Mitgliedstaaten beteiligt (schon allein wegen der Opt-out-Position Dänemarks). An der Militärmission *Concordia* in Mazedonien beteiligten sich 13 der damals 15 EU-Mitgliedstaaten (nicht: Dänemark und Irland) sowie acht der zehn im Mai 2004 beigetretenen Staaten (nicht: Malta und Zypern). An *Althea*, der im Dezember 2004 gestarteten Militärmission in Bosnien-Herzegowina beteiligen sich 22 der derzeit 25 EU-Mitglieder (nicht: Dänemark, Malta und Zypern). Es ist also festzuhalten, dass die Durchführung von Missionen durch eine Gruppe von Mitgliedern bereits heute Realität ist.

Bisherige politische Praxis

3.2. Die Europäische Verteidigungsagentur

Die Errichtung einer europäischen Behörde für Rüstung und Beschaffung ist seit Jahren thematisiert worden. Der damit verbundene Leitgedanke richtete sich darauf, nationale Kapazitäten im Bereich von Forschung und Entwicklung auf dem Rüstungssektor effizienter zu nutzen, indem die unterschiedlichen Projekte zusammengelegt und gemeinsam finanziert werden. Im Rahmen dieses Bündelungsprozesses war auch die Frage nach einheitlichen Konvergenzkriterien und Standards im Bereich der Waffentechnologie aufgetreten. Hierauf baut der Verfassungsvertrag auf. Die Artikel I-41 Abs. 3 und III-311 VVE bilden den Bezugsrahmen für die dem Rat unterstellte Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Ausrüstung. Das Aufgabenspektrum dieser Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) umfasst:

Aufgabenprofil

- die Mitwirkung bei der Bewertung und Ermittlung der aktuellen und geplanten militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten;
- die Harmonisierung des operativen Bedarfs und die Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren;
- Vorschläge für multilaterale Projekte und Programme der Mitgliedstaaten und die Koordinierung spezifischer Kooperationsprogramme;
- die Koordinierung gemeinsamer Forschungsaktivitäten; sowie

- die Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie mit zweckdienlichen Maßnahmen und eine gezielte Verwendung von Verteidigungsausgaben.

Status Quo Durch eine gemeinsame Aktion wurde die Agentur bereits im Sommer 2004 gegründet (Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP vom 12. Juli 2004). Die politische Kontrolle obliegt dem Rat, der in der Zusammensetzung der Verteidigungsminister die Richtlinien für die Arbeit der Agentur und den finanziellen Rahmen vorgibt. Als Leiter der Agentur wurde der Hohe Beauftragte der EU für die GASP, Javier Solana, eingesetzt. Sollte der Verfassungsvertrag in Kraft treten, wird diese Funktion durch den Außenminister wahrgenommen werden.

Headline Goal Besondere Bedeutung kommt der Agentur beim Implementierungsprozess des *Headline Goal 2010* zu. Bereits nach der Einigung auf ein erstes European Headline Goal durch den Europäischen Rat 1999 in Helsinki waren im Rahmen von *Capability Commitment* und *Capability Improvement* Konferenzen Zweifel an der militärischen Leistungsfähigkeit der Union aufgekommen. Durch die Verabschiedung des *European Capabilities Action Plan (ECAP)* durch den Rat bemühten sich die Mitgliedstaaten, die wichtigsten Leistungsdefizite zu analysieren und im Rahmen von Projektgruppen (ab September 2003) zu beseitigen. Obwohl bis Ende 2003 noch erhebliche qualitative Defizite in Bezug auf das Headline Goal von 1999 zu verzeichnen waren, einigten sich die Mitgliedstaaten im Juni 2004 auf ein neues Headline Goal 2010, welches unter Berücksichtigung der Entwicklungen im technologischen und strategischen Umfeld sowie auf dem Helsinki Headline Goal aufbauend die noch offenen Fähigkeitslücken schließen und damit maßgeblich zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie beitragen soll.

Institutionelle Stärke Wichtig ist die Einbettung der Agentur in das institutionelle Gefüge der Europäischen Union. Alle bisherigen Kooperationsformen hatten den Nachteil, dass sie in ihren Bestimmungen nicht bindend waren und keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der zugesicherten Beiträge vorsahen. Zwar werden auch weiterhin keine Strafmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten erlassen, die europäische Verteidigungsagentur kann allerdings einen enormen politischen Druck aufbauen, der die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Zusagen bewegen könnte. Dies hängt auch zum großen Teil an den Bestimmungen des Protokolls zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit, das dem Verfassungstext beigelegt ist. Darin ist vorgesehen, dass alle Mitgliedstaaten, die sich dieser Form der Zusammenarbeit anschließen möchten, bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen haben.¹⁴ Ansonsten droht ihnen eine Aussetzung von der Teilnahme an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (Artikel III-312, Absatz 4).

Weitere Kompetenzen Die Verteidigungsagentur hat, neben der Koordinierung der Umsetzung von ECAP sowie der Prüfung, Bewertung und Beurteilung der von den Mitgliedstaaten bei ECAP gemachten Beitragszusagen, auch im Bereich der Stärkung der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis Kompetenzen zugeschrieben bekommen (Artikel III-311, Absatz 1 VVE). Im Rahmen des Konsultationsprozesses zum Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern, mit dem die Kommission zur Klärung der einschlägigen Richtlinien für Ausschreibung und Verschickung verteidigungsbezogener Güter beitragen möchte, kündigte die Europäische Verteidigungsagentur einen Aktionsplan zum Aufbau eines intergouvernemental organisierten Regimes für Beschaffungsprozesse an, die unter die

Ausnahmeregelung in Artikel III-436 VVE fallen und somit nicht den Gemeinschaftsrichtlinien des öffentlichen Auftragwesens unterliegen.

Die Europäische Verteidigungsagentur einschließlich der ihr zugeordneten Aufgabenbereiche wird ungeachtet des Schicksals des Verfassungsvertrags Bestand haben. Ihr Einfluss auf den Implementierungsprozess des Headline Goal 2010 bleibt ebenso unberührt wie ihre Versuche, auf die Bedarfsdeckung im Bereich der militärischen Fähigkeiten Einfluss zu nehmen.

Gesicherter Bestand

Weiterhin hinderlich für eine verstärkte Rüstungskoooperation erweist sich Artikel 296 Abs. 1 EGV-N, der es jedem Mitgliedstaat erlaubt, solche Auskünfte zurückzuhalten, deren Preisgabe seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widersprechen. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat Maßnahmen zur Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen ergreifen, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Im Verfassungsvertrag findet sich dieser Schutzmechanismus in Art. III-436 VVE. Die unterschiedlichen Bemühungen der Kommission und des Rats zur besseren Verknüpfung des zersplitterten Rüstungsmarkts in Europa dürften sich folglich mit oder ohne Verfassung zu einem Pfeilerübergreifenden Interessen- und Kompetenzkonflikt entwickeln.

Kooperationshindernisse

3.3. Solidarität und Beistand

Weitgehende Übereinstimmung herrscht bezüglich des Bekenntnisses zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff und der Erkenntnis über die Art der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Solidaritätsklausel (Art. I-43 VVE) nimmt explizit auf die Möglichkeit der terroristischen Bedrohung des Hoheitsgebiets, der Institutionen und der Zivilbevölkerung der Mitgliedstaaten Bezug. Diese Klausel umfasst darüber hinaus auch Naturkatastrophen oder „vom Menschen verursachte Katastrophen“. Einem betroffenen Mitgliedstaat wird von den anderen Mitgliedstaaten der Union entsprechende Unterstützung entgegengebracht. Artikel III-329 legt den Rahmen zur Anwendung der Solidaritätsklausel fest, doch es bleibt Interpretationsspielraum, wie die Unterstützung konkret aussehen kann. Die Klausel darf jedoch nicht als *Solidaritätsautomatismus* interpretiert werden; vielmehr bedarf es des Ersuchens der politischen Organe des betroffenen Staats. Im Sinne der Solidaritätsklausel einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU, als Reaktion auf die terroristischen Anschläge in Madrid, im März 2004 auf eine Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus.¹⁵ Die Reichweite der von den Mitgliedstaaten einzusetzenden Instrumente umfasst hierbei auch militärische Mittel.

Solidaritätsklausel

Nicht abgedeckt durch die Solidaritätsklausel des Verfassungsvertrags wird allerdings der Fall eines militärisch Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union. Eine Beistandsregelung bietet jedoch Artikel I-41 Abs. 7 des Verfassungsvertrags. Sollte es zu einem bewaffneten Angriff kommen, „müssen die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten“. Hiervon unberührt bleibt der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten.

Militärischer Ernstfall

Beistandsklausel

Für den Fall des Nichtzustandekommens der Verfassung sollte geprüft werden, ob diese Beistandsklausel entweder durch eine primärrechtliche Änderung zustande käme, oder ob sich die Mitgliedstaaten durch eine entsprechende Erklärung, die dem Vertragswerk beigelegt wird, zum gegenseitigen Beistand verpflichten können. Hierbei sollte nicht ausgeschlossen werden, dass sich auch nur eine gewisse Zahl von Mitgliedstaaten zu solch einer Verpflichtung bereit zeigen, die dann auch nur für die betreffenden Staaten gelten würde.

4. Weitere Mechanismen zur flexiblen Kooperation für GASP und ESVP

Flexible Kooperation

Europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss häufig schnell und gezielt auf Herausforderungen der internationalen Politik reagieren können. Wenn dabei nicht alle Mitgliedstaaten über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, durch unterschiedliche sicherheitspolitische Traditionen geprägt sind, oder nationales Recht beziehungsweise haushaltspolitische Umstände außen- und verteidigungspolitische Restriktionen schaffen, so wird der Handlungserfolg einer größer werdenden EU sehr stark von der Möglichkeit zur flexiblen Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten abhängen.

4.1. Verstärkte Zusammenarbeit

Differenzierungspotenzial

Bereits im Vertrag von Nizza findet sich mit der verstärkten Zusammenarbeit ein Ansatzpunkt für differenziertes Vorgehen im Bereich der GASP. Dieses Differenzierungspotenzial bleibt jedoch begrenzt auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts. Dies kann gänzlich aufgehoben werden, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund wichtiger Gründe der nationalen Politik einen Mehrheitsbeschluss zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit ablehnt (Art. 23 Abs. 2 EUV-N). Den Staaten, die sich nicht von Beginn an beteiligen wollen, steht der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit jederzeit offen. Insgesamt kann eine verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel aufgenommen werden, d.h. wenn die anvisierten Ziele des Vertragswerks nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können. Die verstärkte Zusammenarbeit hat sich bislang „für das normale GASP-Alltagsgeschäft“ wenig tauglich erwiesen und ist für die ESVP gar nicht erst anwendbar.¹⁶ Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen werden generell von der verstärkten Zusammenarbeit ausgeschlossen (Art. 27b EUV-N).

Militärische Aufgaben

Der Verfassungsvertrag würde das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit im Kontext der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufwerten. So wäre die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich GASP nicht ausschließlich auf die Durchführung gemeinsamer Aktionen und gemeinsamer Standpunkte beschränkt, noch würden militärische und verteidigungspolitische Aspekte von vornherein ausgegrenzt. Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit wäre demnach für die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik prinzipiell anwendbar. Dabei sind jedoch spezifische Vorgaben zu beachten:

- Im Regelfall wird eine verstärkte Zusammenarbeit laut Verfassungsvertrag durch einen mit qualifizierter Mehrheit getroffenen Europäischen Beschluss des Rats eingeleitet. Nicht jedoch bei der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier bedarf es einer einstimmigen Ermächtigung durch den Rat (Art. III-419 Abs. 2 VVE).

- Grundsätzlich gelten innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit die gleichen Verfahren und Instrumente, wie sie in der Verfassung für den jeweiligen Politikbereich festgelegt sind. Über eine Passarelle-Klausel kann der Rat, in bestimmten Fällen, in denen Einstimmigkeit vorgesehen ist, einstimmig den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen (Art. III-422 VVE). Hiervon ausgenommen werden Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen (Art. III-422 Abs. 3 VVE).
- Schließlich bleibt zu beachten, dass eine verstärkte Zusammenarbeit auch mit der Verfassung immer nur als letztes Mittel möglich wäre, wenn die entsprechenden Ziele andernfalls nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können (Art. I-44 Abs. 2 VVE).

Um die verstärkte Zusammenarbeit im Sinne eines handlungsoptimierenden Verfahrens für die GASP und ESVP anwendbar zu machen, müssten die Sonderregelungen des Nizza-Vertrags aufgehoben werden. Bis auf die angeführten Einschränkungen – die vor allem bezüglich der nur einstimmig möglichen Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit gewichtig sind – würde die Verfassung in diese Richtung weisen. Kommt die Verfassung nicht, ließe sich die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit jenseits gemeinsamer Aktionen und Standpunkte wie auch ihre Öffnung für militärische und verteidigungspolitische Fragen aus den politischen Erwägungen der Mitgliedstaaten heraus nicht ohne eine Vertragsänderung umsetzen. Wie aber bereits oben angemerkt, war die verstärkte Zusammenarbeit bislang von geringer Relevanz für die GASP. Ein deutlich vielversprechenderer Ansatz für die Flexibilisierung europäischer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ergibt sich durch die ständige strukturierte Zusammenarbeit und die Möglichkeit zur Gruppenbildung.

Bestehende Hindernisse

4.2. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Flexibilität und die Übertragung von Handlungsverantwortung auf eine Gruppe von Staaten sind wichtige Voraussetzungen, damit eine Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten nicht zum sich selbst blockierenden System wird und wirksames sicherheits- und verteidigungspolitisches Handeln möglich bleibt. Eine ständige strukturierte Zusammenarbeit soll laut Verfassungsvertrag von denjenigen EU-Mitgliedstaaten begründet werden können, die anspruchsvolle Kriterien bezüglich ihrer militärischen Fähigkeiten erfüllen und sich zu Missionen mit höchsten Anforderungen fest verpflichten (Art. I-41 Abs. 6 und Art. III-312 VVE). Verpflichtungen und Voraussetzungen, die interessierte Mitgliedstaaten zu erfüllen haben, sind in Protokoll Nr. 23 im Anhang des Verfassungstexts aufgelistet. Dazu zählt die intensive Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit durch:

Kriterien zur Gruppenbildung

- den Ausbau der nationalen Beiträge;
- die Beteiligung an multinationalen Streitkräften;
- die Beteiligung an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen;
- sowie die Beteiligung an der Tätigkeit der Europäischen Verteidigungsagentur.

Des Weiteren sind die Staaten verpflichtet, bis spätestens 2007 über die Fähigkeit zu verfügen, um als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden, zu den EU Battle Groups beizutragen und an der Entwicklung multinationaler oder europäischer Rüstungsprogramme im Rahmen der Verteidigungsagentur mitzuwirken. Die Europäische Verteidigungsagentur wird

EU Battle Groups

zur Bewertung dieser Beiträge herangezogen. Sollte ein teilnehmender Mitgliedstaat die notwendigen Kriterien nicht mehr erfüllen können, so könnte der Rat durch einen Europäischen Beschluss die Teilnahme dieses Staats aussetzen (Artikel III-312 Abs. 4 VVE).

Petersberg-Aufgaben

Eine ständige strukturierte Zusammenarbeit berührt nicht die Bestimmungen zu Missionen im Bereich des erweiterten Spektrums der Petersberg-Aufgaben. Für die Durchführung einer Mission zur „Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen“ könnte vom Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten beauftragt werden (Art. I-41 Abs. 5 VVE). Voraussetzung hierfür ist, dass diese Staaten es wünschen und dazu fähig sind (Art. III-310 Abs. 1 VVE). Die beteiligten Staaten vereinbaren untereinander die Ausführung der Mission im Benehmen mit dem Außenminister der Union und unterrichten den Rat regelmäßig über den Stand der Mission. Ergeben sich aufgrund veränderter Umstände (beispielsweise einer Eskalation oder weiteren Ausdehnung des Konflikts) schwerwiegende Konsequenzen für die Durchführung der Mission oder für ihre Ziele und wird eine Änderung notwendig, so würde der Rat die erforderlichen Europäischen Beschlüsse erlassen (Art. III-310 Abs. 2 VVE). Die Aufnahme einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit kann darüber hinaus derart interpretiert werden, dass sich hier eine Plattform für den Aufbau übergreifender Streitkräftestrukturen herausbildet.

Militärmission der EU

Abschließend sei auf die bereits erwähnte Tatsache hingewiesen, dass Gruppenbildung schon jetzt das militärische Handeln der Union kennzeichnet. Exemplarisch hierfür steht die europäische Militärmission in der Demokratischen Republik Kongo (Mission *Artemis*). Frankreich fungierte als Rahmennation und seitens der EU wirkten außerdem Belgien, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und Spanien mit. Angesichts der innerhalb wie außerhalb der EU bestehenden Erwartungen hinsichtlich eines umfassenden operativen Handlungsprofils der Union, erscheint eine Verankerung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit im Vertragswerk notwendig. Sollte der Verfassungsvertrag nicht in Kraft treten, so müsste auch hier der Weg über ein Vertragsänderungsverfahren geebnet werden. Wenn sich die Mitgliedstaaten der EU auch hierauf nicht einigen können, so kann sich dennoch, wie bereits auch heute schon erkennbar, die Gruppenbildung ohne eine entsprechend vertragsrechtliche Grundlage fortsetzen.

5. Fazit

Zur Fortführung von GASP und ESVP als dynamischer Integrationsprozess in Zeiten der Krise, sind Reformanstrengungen notwendig, damit eine durch die Erweiterung schwerer lastende Heterogenität von Interessen ausgeglichen werden kann. Sei es durch den Verfassungsvertrag, oder mittels Modifikationen des Vertragswerks von Nizza, in beiden Fällen wird die Komplexität der Verfahren und Entscheidungsprozesse betroffen sein. Wie beschrieben, befinden sich bereits einige Reformprojekte im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union im Umsetzungsprozess. Hieraus lässt sich ableiten, dass sich im Fall des Nichtzustandekommens des Verfassungsvertrags diese Politikbereiche dennoch weiterentwickeln. Darüber hinaus kann sogar in Betracht gezogen werden, die übrigen im Verfassungsvertrag angeführten Neuerungen durch entsprechende Ergänzungen des bestehenden *acquis* zu implementieren. Für die Legitimität und die Stärke von GASP und ESVP wird es entscheidend sein, dass außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen sowie das daraus resultierende Handeln einem von allen Mitgliedstaaten akzeptierten Rahmen entspringen. Gleichwohl wäre es illusorisch, dies mit einem Signal in Richtung einer Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche zu verwechseln. Insgesamt betrachtet bleiben, in der Tradition vergangener GASP-Reformen, auch weiterhin Begrenzungen hinsichtlich der Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene bestehen.

Laufende Reformen

Neben dieser nach innen gerichteten Evaluierung muss abschließend auf die Außendimension der Reform im Bereich von GASP und ESVP hingewiesen werden. Im Sinne einer effektiven Umsetzung der Werte und Ziele außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Handelns der EU, die sich im Vertragswerk von Nizza, in der Europäischen Sicherheitsstrategie und in den verschiedenen Strategiedokumenten der EU bezüglich einzelner Länder, Regionen und Themenfeldern widerspiegeln, sehen sich die EU-Mitgliedstaaten mit einem selbst gesetzten Maßstab konfrontiert, den es zu erfüllen gilt. Eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz der Union durch andere weltpolitische Akteure liegt darin, die beschriebenen rechtlichen, institutionellen und akteursspezifischen Entwicklungen innerhalb des Systems EU zu vollziehen. Hiervon hängt die Glaubwürdigkeit und die Macht des globalen Akteurs EU in entscheidendem Maß ab.

Glaubwürdigkeit und Macht

Anmerkungen

- 1) Vgl. A secure Europe in a better world. European Security Strategy, Brüssel, 12. Dezember 2003.
- 2) Vgl. Declaration by the heads of states and governments of the member states of the European Union on the ratification of the treaty. Brüssel, 18. Juni 2005, SN 117/05, Europäischer Rat, 16./17. Juni 2005.
- 3) Vgl. zu den entsprechenden Bereichen des Verfassungsvertrags ausführlich Algieri, Franco, 2005: Von der Macht der Zeitumstände und der Fortführung eines integrationspolitischen Projekts. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Verfassungsvertrag. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Gütersloh, S. 205-227. Algieri, Franco/ Thomas Bauer, 2005: Eine Frage der Macht. Die EU auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur mit globaler Reichweite. In: Weidenfeld (Anm. 3), S. 228-249. Regelsberger, Elfriede (2005): Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag. In: Jopp, Mathias /Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, S. 323-341. Diedrichs Udo/ Mathias Jopp, 2005: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag. Innovationen, Experimente, Impulse. In: Jopp und Matl, (Anm. 3), S. 343-366.
- 4) Vgl. Monar, Jörg, 2005: Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags. In: integration, Jg. 28, Nr. 1, S. 16-32. Thalmaier, Bettina, 2005: Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrags. CAP Working Paper, München. Emmanouilidis, Janis /Bettina Thalmaier, 2005: Non, Nee, Ne, Nie oder Non. Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung. EU-Reform-Spotlight 3, Gütersloh und München.
- 5) Vgl. zu interinstitutionellen Vereinbarungen in der GASP: Maurer, Andreas /Daniela Kietz /Christian Völkel, 2005: Interinstitutional agreements in the CFSP. Parlamentarization through the back door? In: European Foreign Affairs Review, Jg. 10, Nr. 2, S. 175-195.
- 6) Thym, Daniel, 2004: Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 42, Heft 1, S. 44-66, hier 50.
- 7) Klein, Nadia /Wolfgang Wessels, 2004: Eine Stimme, zwei Hüte, viele Pioniere? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent. In: WeltTrends, Jg. 12, Nr. 42, S. 11-26, hier 22.
- 8) Ruffert, Matthias, 2004: Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte, Institutionen, Kompetenzen, Ratifizierung. In: Europarecht, Jg. 39, Nr. 2, S. 186.
- 9) Vgl. Grevi, Giovanni /Fraser Cameron, 2005: Towards an EU foreign service. Issue Paper 29, EPC, Brüssel. Heuser, Annette, 2005: Diplomaten für Europa. Eckpunkte zur Gestaltung des Auswärtigen Dienstes. EU-Reform Spotlight 2, Gütersloh und München. Maurer, Andreas /Sarah Reichel, 2004: Der Europäische Auswärtige Dienst. SWP-Aktuell 53, Berlin.
- 10) Vgl. Europäisches Parlament: Entschließungsantrag Jo Leinen im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen zu den institutionellen Aspekten des Europäischen Auswärtigen Dienstes. PE 357.422, 12. Mai 2005.
- 11) Vgl. hierzu auch Thym (Anm. 6), S. 58-60.
- 12) Vgl. Regelsberger, Elfriede, 2005: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag. In: Jopp und Matl, (Anm. 3), S. 323-341. Thym, (Anm. 6), S. 48.
- 13) Vgl. Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Annex III, Europäischer Rat, Helsinki 10./11. Dezember 1999.
- 14) Siehe Punkt 4.2. in diesem Beitrag.
- 15) Siehe hierzu Europäischer Rat, Draft Declaration on Solidarity against Terrorism. Brüssel, 25. März 2004.
- 16) Regelsberger (Anm. 12), S. 340.

C·A·P

Centrum für angewandte

Politikforschung

© 2005

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1320

E-Mail redaktion@cap-lmu.de

www.cap.lmu.de
